

Verteidigung eines formalen Gleichheitsverständnisses im Wahlrecht

Laura Volk

2020-07-21T13:00:00

Am Mittwoch der vergangenen Woche, dem 15. Juli 2020 erging das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes zum Paritätsgesetz. Die im Juli 2019 erlassenen Änderungen des Thüringer Landeswahlgesetzes sahen vor, dass bei Landtagswahlen die Wahllisten künftig im „Reißverschlussverfahren“ abwechselnd mit Männern und Frauen zu besetzen waren. Jene Vorschriften der §§ 29 Abs. 5, 30 ThürLWG wurden durch die Thüringer Verfassungsrichterinnen und -richter mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit versehen und infolgedessen für nichtig erklärt. Diese Entscheidung trugen sechs der insgesamt neun Richterinnen und Richter – drei weitere äußerten sich abweichend im Rahmen zweier Sondervoten.

In der medialen Berichterstattung wurde das Urteil teils als „[enttäuschend](#)“ bezeichnet, an anderer Stelle als „[wenig überraschend](#)“ eingeordnet. Auch wenn man sich in politischer Hinsicht mit der Antragstellerin des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle in keinerlei Hinsicht identifiziert, so ist das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes dem Grunde nach zu begrüßen. Damit soll freilich nicht behauptet werden, dass die rein *faktischen* Chancen von Frauen, ein parlamentarisches Mandat zu erhalten, nicht bisweilen hinter denen ihrer männlichen Wahlkonkurrenten zurückbleiben und die Erhöhung des Frauenanteils im Parlament kein anzustrebendes Ziel darstellt.

Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienrechte

Paritätische Wahlgesetze stellen – dieser Meinung sind sowohl die Gerichtsmehrheit, als auch die Richterinnen und Richter, die sich im Rahmen der beiden Sondervoten geäußert haben – eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie originärer Parteienrechte dar. Soweit selbst die Eingriffsqualität derartiger Gesetze bisweilen in der Literatur bestritten wird, so vermag dies aus folgenden Gründen nicht zu überzeugen.

Ein paritätisches Wahlrecht, das die Listenbesetzung im „Reißverschlussverfahren“ vorschreibt, beeinträchtigt in erheblichem Maße die aktive und passive Wahlrechtsgleichheit, indem es die Chancen einer Kandidatur geschlechtsspezifisch determiniert. Daran ändert weder die Tatsache etwas, dass dies für die Geschlechter männlich – weiblich gleichermaßen gilt, noch, dass die Ungleichbehandlung dem Ziel der Gleichberechtigung dient. Dies entspricht der gängigen Eingriffsdogmatik,

die eine dreistufige Prüfung von Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten vornimmt und ferner auch dem individualrechtlichen Verständnis der Wahlrechtsgrundsätze. Das Gericht führt dazu treffend aus, dass es sich bei der passiven Wahlrechtsgleichheit um eine auf das jeweilige Individuum bezogene Gleichheit in Bezug auf dessen Wahlchancen handelt. Eine etwaige formale Gleichbehandlung verschiedener Gruppen (männlich/weiblich) ist für die Beeinträchtigung einer individuellen Rechtsposition irrelevant.

Rechtfertigungsmöglichkeit?

Eine Rechtfertigung für die Beeinträchtigungen sah das Gericht weder im Demokratieprinzip, noch in der Sicherung des Charakters von Wahlen als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung und auch nicht in dem Gleichstellungsgebot des Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf. Dieser entspricht in weiten Teilen dem Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, der vorschreibt, dass der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt, geht inhaltlich aber noch über diesen hinaus.

Auch diesbezüglich ist der Gerichtsmehrheit zuzustimmen. Zwar kommt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG respektive dem landesverfassungsrechtlichen Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf eine erhebliche Bedeutung im Rahmen der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu und er scheidet nicht etwa schon mangels Anwendbarkeit im Wahlrecht gegenüber Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG aus, gleichwohl vermag er die gesetzliche Quotierung der Parteilisten nicht zu rechtfertigen.

Materielle Gleichheitserwägungen im Wahlrecht

In der Tat hätte man sich an der einen oder anderen Stelle im Urteil gewünscht, dass sich die Gerichtsmehrheit noch etwas deutlicher zu der Debatte rund um materielle Gleichheit im Wahlrecht verhält, wie es etwa das Sondervotum der Richterin *Licht* und des Richters *Petermann* tut. [Denn wie von Hailbronner und Rubio Marin berechtigterweise angemerkt, muss man sich im Kontext paritätischer Wahlgesetze durchaus die Frage stellen](#), wie es um ein materielles Gleichheitsverständnis im Wahlrecht bestellt ist.

Insofern überrascht, dass die Richterin *Licht* und der Richter *Petermann* im Rahmen ihres Sondervotums das formelle Gleichheitsverständnis als durch das Bundesverfassungsgericht abgelöst ansehen. Denn obgleich die Debatte rund um [materielle Gleichheitserwägungen](#) im Rahmen der Diskussion um paritätische Wahlgesetze lebendig geführt wird, darf das formale Gleichheitsverständnis im Wahlrecht wohl bislang noch als allgemeine Meinung gelten. Dafür sprechen auch gute Gründe.

Ganz grundsätzlich betrachtet kann das Verfassungsrecht anstatt einer formalen Gleichbehandlung auch eine Gleichbehandlung materialer Art vorsehen, bei der Differenzierungen anhand verschiedener Kriterien zulässig sind. So handelt es

sich vor allem bei dem Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG um eine materielle Gleichheitsgarantie und auch der Art. 6 Abs. 5 GG (Gleichbehandlung der nichtehelichen Kinder) weist materiell-rechtliche Gehalte auf. Überdies trifft es zu, dass es auch das Bundesverfassungsgericht als zulässig ansah, in gewissen eng umschriebenen Grenzen bei der näheren Ausgestaltung des Wahlrechts vom Grundsatz der formalen Wahlrechtsgleichheit abzuweichen (BVerfGE 14, 121, 135 (Sendezeiten)).

Gleichwohl überzeugt ein materielles Gleichheitsverständnis im Wahlrecht bei einer umfassenden Betrachtung nicht. Denn staatsbürgerliche Rechte sind in der Demokratie stets formal-egalitäre Rechte. Dies hat den Hintergrund, dass Anknüpfungspunkt der demokratischen Gleichheit allein die Zugehörigkeit zu der betreffenden politischen Gemeinschaft ist, um deren politisch-administratives System es geht. Die rechtliche Kategorie, in welcher die politischen Bestimmungsrechte verankert werden, ist also einzig die Kategorie des *Staatsbürgers* respektive der *Staatsbürgerin*. Folglich abstrahiert das Wahlrecht von realen Ungleichheiten, anderen Eigenschaften und Orientierungen in individueller, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht. Gerade eine solche Abstrahierung von realen Ungleichheiten liegt aber nicht mehr vor, wenn begonnen wird, eben solche Ungleichheiten – sei es hinsichtlich des Geschlechts oder anderer Merkmale – in das Wahlrecht miteinzubeziehen.

Aber nicht alleine die Verknüpfung mit der Staatsbürgerrolle, sondern auch der Charakter der Wahl als Wettbewerbsverfahren gebietet eine strenge Praktizierung der Formalität des Gleichheitssatzes. Die Bildung einer politischen Mehrheit im Rahmen der Wahl einer Volksvertretung beruht immer auf dem Willen des Volkes, um den die verschiedenen Parteien wetteifern. Gerade deshalb darf dieser Wettbewerb nicht durch die Einführung materieller Kriterien verfälscht werden, die unter Umständen das Einfallstor für Wettbewerbsverzerrung sein können. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass gerade [Gleichstellungspolitik ein Konfliktthema](#) ist, über das Parteien und Gesellschaft streiten und über das auch gestritten werden darf.

Darüber hinaus soll der formale Charakter der Wahl auch gewährleisten, dass dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum verbleibt, damit sich die parlamentarische Mehrheit nicht vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt. Finden materielle Aspekte Eingang in das Wahlrecht, so stellt dies den Gesetzgeber vor die Herausforderung, zu entscheiden, welche Aspekte berücksichtigt werden müssen und welche nicht. Konkret auf das Paritätsgesetz bezogen könnten Parteien mit hohem Frauenanteil geneigt sein, sich für ein solches Gesetz einzusetzen, um letztlich vielleicht sogar einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Parteien mit geringerem Frauenanteil zu haben. [Wenn Hailbronner und Rubio Marin deshalb pointiert darauf hinweisen, dass ein männlich dominiertes Gericht die Fortexistenz der männlichen Dominanz im Landtag verfassungsrechtlich sichere](#), dann ist genauso spitz formuliert die Gegenfrage zu stellen: Warum sollten Parteien mit höherem Frauenanteil als andere Parteien sich einen eigenen Vorteil sichern – jedenfalls aber ihre Wahlchancen begünstigen – dürfen? [Suggeriert diese Aussage außerdem nicht, dass es dem Gericht nicht darum ging, entsprechend](#)

der originären Aufgabe einer verfassungsgerichtlichen Institution die Schwere der Eingriffe abzuwägen? Sofern man dem Gericht unterstellt, geschlechtsspezifisch interessengeleitet entschieden zu haben, könnte damit die Legitimität von Gerichten generell in Frage gestellt werden. Freilich soll das Ungleichgewicht der Geschlechter in den deutschen Parlamenten ausgeglichen werden. Dies sollte jedoch auf anderem Wege geschehen, als durch die Instrumentalisierung des Wahlrechts.

Besonders problematisch erscheint die Gefahr der Vorteilsnahme auch deshalb, weil Parlamente immer nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben: eine Legislaturperiode. Danach werden „die Karten wieder neu gemischt“ und zwar mit gleichen Chancen für alle. Denn der Thüringer Verfassungsgerichtshof stellt richtigerweise fest, dass die Wahlchancen rein *rechtlich* für alle Staatsbürgerinnen und –bürger gleichermaßen bestehen. Dass die *faktischen* Chancen von Wählerinnen und Wählern durchaus divergieren, soll hier nicht bestritten werden. Dies zu verändern, ist indes nicht Aufgabe des Wahlrechts, sondern vielmehr der Parteien und der Gesellschaft. Ein gesellschaftliches Umdenken zu erreichen, welches Frauen und Männer endlich als gleichberechtigte Individuen wahrnimmt und infolgedessen auch die ausgeglichene Nominierung beider Geschlechter für die Wahl bewirkt, ist ein langfristig beständigeres Mittel, als die Vorgabe wahlrechtlicher Vorschriften, die letztlich sogar jene Reproduktion von Stereotypen zur Folge haben, die sie eigentlich selbst überwinden möchten.

Ausblick

Die Debatte um paritätische Wahlgesetze ist angesichts des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofes bei weitem noch nicht beendet: Schon am 20. August wird eine mündliche Verhandlung des Brandenburgischen Verfassungsgerichtshofes zum dortigen Paritätsgesetz stattfinden und auch auf Bundesebene soll im September die Einsetzung einer [Kommission](#) beantragt werden, die die rechtssichere Ausgestaltung eines paritätischen Wahlrechts für die Wahlen zum Deutschen Bundestag klären soll. Signalwirkung dürfte das Urteil aus Weimar aber gleichwohl entfalten und den einen oder anderen Landesgesetzgeber – wenn schon nicht zur Vorsicht – dann jedenfalls zur Zurückhaltung mahnen. Immerhin handelt es sich bei dem Wahlrecht um das „[Herzstück der Demokratie](#)“, bei dem Eingriffe allenfalls minimalinvasiv (Grzeszick/Lang in: Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht (2012), 15, 36) erfolgen dürfen. Auch wenn die Erhöhung des Frauenanteils in den Parlamenten freilich ein begrüßenswertes Ziel ist, so kann und muss dieses auch auf anderem Wege zu verwirklichen sein, als durch die Beeinträchtigung individuumsbezogener Rechte zugunsten eines gruppenorientierten Rechtsverständnisses. Überkommene Parteistrukturen müssen sich vermehrt für Frauen öffnen und das Verhältnis von Erwerbs- und Sorgearbeit bedarf einer Neugestaltung. Jedenfalls wäre dies ein langfristig beständigeres Mittel, um die Parlamente „weiblicher“ zu besetzen, als durch die bloße Vorgabe einer Ergebnisquote.